Secretariaat College financieel toezicht

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao

Telefoon (+5999) 4619081
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten
Convent Building 26
Frontstreet, P.O. Box 686
Philipsburg, Sint Maarten

Telefoon (+1721) 5430331
Telefax (+1721) 5430379

E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an

Aan
De Gouverneur van Aruba

Contactpersoon
Kees van Nieuwamerongen/Pier Hornstra/Sandrien de Klerk

Telefoonnummer
+5999 461 9081

Datum
20 juli 2014

E-mail
info@cft.an

Ons kenmerk
Cft201400112

Uw kenmerk
KabGano.RA-14/0012

Bijlagen
-

Onderwerp
Secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014

1. Begrotingsproblematiek

Het is lange tijd economisch goed gegaan in Aruba, met aanzienlijk hogere groeicijfers dan in de andere landen in het Koninkrijk. Twee grote schokken (sluiting van de Valero-raffinaderij en de financiële crisis) hebben de afgelopen jaren echter een grote dempende invloed gehad op de groei. Het kabinet heeft dit aangepakt door de economie te stimuleren; de begrotingsuitgaven zijn sterk toegenomen en de koopkracht van de burgers is ondersteund door een verlaging van de BBO en de water- en elektriciteitstarieven. De tekorten van de overheid liepen als gevolg hiervan vanaf 2008 sterk op; in 2008 realiseerde Aruba nog een overschot van 1% BBP om via een tekort van bijna 10% in 2012 uit te komen op 7% in 2013. Voor 2014 wordt het tekort geraamd op in ieder geval 5% à 6% (incl. de tekorten van de SVB, maar exclusief de voorgenomen storting in het APFA van circa AWG 200 miljoen). De schuld van 41,5% BBP uit 2008 bedraagt inmiddels 75% en groeit in een snel tempo door. Het eigen vermogen van de centrale overheid is AWG 2 miljard negatief, de sociale fondsen zijn uitgeput en hebben geen reserves meer, de dekkingsgraad van het Algemeen Pensioenfonds Aruba (APFA) ligt rond de 80% en de vermogens van overheidsvennootschappen staan onder druk. Tegelijkertijd bedragen de personeelslasten meer dan de helft van de totale begroting, laten de rentelasten een stijgende lijn zien en dreigt de ziektekostenverzekering onbetaalbaar te worden.

De grenzen van het economisch stimuleringsbeleid zijn nu dus bereikt. Vorig jaar is de creditrating van Aruba al neerwaarts bijgesteld door zowel Standard & Poor’s als Fitch. Deze bijgestelde rating is onlangs door Standard & Poor’s gehandhaafd, waardoor de

internationale kapitaalmarkt nu nog open blijft, maar dat veronderstelt wel dat tijdig structurele maatregelen genomen worden.

De economische groei staat tegelijkertijd onder druk na een korte periode van herstel meeliftend op de groei in Noord- en Zuid-Amerika en de daarmee gepaard gaande toename van het toerisme. Toenemende onzekerheden in het bedrijfsleven en betalingsachterstanden van de overheid vanwege liquiditeitstekorten zijn hier debet aan. Het begrotingsproces is inmiddels zeven maanden vertraagd, waardoor de onzekerheden toenemen en de liquiditeitspositie nijpend wordt. Dit benadrukt het belang dat de wettelijke deadlines voor de begrotingsvoorbereiding 2015 wel zoveel mogelijk nageleefd worden.

Om aan betalingsverplichtingen te kunnen voldoen is in afwijking van artikel 31 lid 1 van de Comptabiliteitswet een Landsverordening vastgesteld die het mogelijk maakt dat de minister van Financiën leningen aangaat ter aflossing van reeds aangegane verplichtingen. Op grond hiervan is de minister in januari 2014 gemachtigd tot het aangaan van één of meer geldleningen tot een totaalbedrag van AWG 175 miljoen. Volgens de Raad van Advies heeft deze verordening, nu de begroting 2014 nog niet is vastgesteld, het karakter van een noodmachtiging. Een ontwerplandsverordening tot ophoging van de genoemde AWG 175 miljoen is nog niet vastgesteld, maar er zijn geen (juridische) redenen om dat niet te doen zodat de dreigende liquiditeitstekorten kunnen worden voorkomen.

De huidige regering is zich bewust van de ernst van de situatie die ontstaan is, getuige de in de begroting 2014 gepresenteerde herstelmaatregelen om de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) betaalbaar te houden, de dekkingsgraad van het APFA te herstellen en de uitgaven aan personeel, goederen en diensten en subsidies te verlagen. De genomen maatregelen bieden lucht voor in ieder geval de AOV (en het APFA indien de gemaakte afspraken worden uitgewerkt en geformaliseerd), maar zijn onvoldoende om de begroting weer in veilig vaarwater te krijgen. Om te komen tot een structureel houdbare overheidsbegroting zijn verdere stappen noodzakelijk.

Hierbij spelen twee zaken een rol:
1. Wat zijn de daadwerkelijke cijfers? Kortom, is de begroting 2014 volledig en wat zijn de meerjarige vooruitzichten zonder aanvullend beleid?
2. Welke norm moet er gehanteerd worden? Kortom, als gesproken wordt over structureel gezonde overheidsfinanciën, welk criterium moet daarvoor dan gehanteerd worden?

2. Realiteit van de begroting 2014

De begroting 2014 is een uitgebreid en ambitieus beleidsprogramma. Op veel terreinen wordt in de begroting gepresenteerd wat de lange termijndoelstellingen zijn en waar het kabinet naar toe wil. Dit gaat gepaard gaat met omvangrijke uitgaven- en investeringsvoornemens (intensiveringen). De Raad van Advies geeft in zijn advies op de begroting een uitgebreid overzicht van al deze voornemens. Tevens lijkt het kabinet zich in de begroting bewust te zijn van de zorgwekkende financieel-economische situatie waarin het land verkeert, en bereid te zijn deze situatie te verbeteren.

Beschrijvingen van een nieuwe begrotingssystematiek, alsmede van een pakket van uitgavenbeperkingen en inkomstenverhogingen (ombuigingen) die de regering reeds gedeeltelijk genomen heeft, getuigen daarvan.

Bestudering van de begrotingsstukken levert echter de conclusie op dat de ambitieuze plannen weliswaar beschreven staan, maar dat de daarbij horende intensiveringen niet of slechts gedeeltelijk verwerkt zijn in de begrotingen van de afzonderlijke ministeries. Om te beoordelen of er sprake is van een volledige begroting, dient duidelijk te zijn of en zo ja welke van de beschreven beleidsvoornemens ook inderdaad in uitvoering genomen zullen worden. Aan de andere kant lijken ombuigingen budgettair juist wel verwerkt te zijn (sommige weliswaar in de vorm van stelposten), maar is onduidelijk wanneer deze ingaan en wat zij exact op gaan brengen. Dat intensiveringen niet en ombuigingen juist wel verwerkt zijn in de cijfers, kan een reden zijn van het patroon uit de jaarrekeningen van de afgelopen jaren, waarbij de uiteindelijke realisaties sterk afweken van de begrotingscijfers. Een dergelijk beeld zou in 2014 nog sterker kunnen gelden aangezien de begroting van lagere uitgaven uitgaat dan de realisatie in 2013.

De ombuigingen in de Algemene Ziektekosten Verzekering (AZV) waar in de begroting van uit wordt gegaan, zullen zonder aanvullende beleidsmaatregelen niet gerealiseerd worden. Of deze maatregelen ook genomen worden is twijfelachtig aangezien de AZV zelf de daartoe benodigde wetgeving niet kan opstellen. De korting op de landsbijdrage zal dan ook eerder leiden tot extra tegenvallers dan tot dalende uitgaven aangezien het land wettelijk verplicht is deze tekorten aan te vullen. De voorgenomen AZV-heffing zal waarschijnlijk niet snel genoeg geïmplementeerd worden om nog te kunnen leiden tot voorkoming van tekorten. Het in het ZV/OV-schommelfonds aanwezige vermogen bestaat voor een groot deel uit vorderingen op de centrale overheid die hun oorsprong vinden in de boedelscheiding van de voormalige Nederlandse Antillen. Tot nu toe hoefden deze blijkbaar niet voldaan te worden; op dit moment is het fonds echter door zijn reserves heen.

De financiële situatie van de SVB-fondsen is zodanig dat er geen enkele financiële buffer is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Dit wordt verergerd omdat de te vormen wettelijke reserves er niet zijn, ondanks de verplichting daartoe in de landsverordeningen. Besparingen op pensioenpremies zullen pas kunnen optreden nadat het ambtenarenpensioenfonds weer gezond is gemaakt. Hiertoe zijn afspraken gemaakt tussen de verschillende partijen, maar deze moeten nog worden uitgewerkt en geformaliseerd. Daar komt bij dat onderdeel van de afspraken een kapitaalstorting is om de dekkingsgraad naar 100% te brengen, wat van de kant van de centrale overheid zal leiden tot een substantieel hoger financieringstekort en een hogere schuld. De structurele risico’s voor de begroting nemen hierdoor echter wel af.

De kosten van het ambtenarenapparaat (meer dan 50% van de hele begroting) zijn disproportioneel. Ondanks de bestaande personeelsstop lijkt hier een onbeheersbare situatie te zijn ontstaan met nauwelijks een krimp in het apparaat terwijl deze wel begroot is.

Tenslotte zijn er hogere belastinginkomsten geraamd ten opzichte van de realisatie van vorig jaar waarvan nog zal moeten blijken in hoeverre deze ook daadwerkelijk binnen komen.

De gehanteerde uitgavensystematiek waarbij de overheid vaste kaders wil hanteren waarbinnen de uitgaven moeten blijven, lijkt een langer bestaande tendens om uitgaven buiten de begroting om te doen, te versterken. In het beleidsdeel van de begroting valt op hoeveel van de investeringen en impulsen die voorgenomen zijn, plaats moeten vinden via fondsen, overheidsstichtingen en publiek-private samenwerking (PPS) zonder dat de risico's genoemd worden of stil gestaan wordt bij het feit dat deze fondsen en stichtingen (zoals DOW, SOGA, TPEF, IWIF) ook onderdeel van de collectieve sector zijn. Kosten verbonden aan PPS lijken daarnaast niet in alle gevallen in de begroting verwerkt te zijn, ook omdat deze kosten zich grotendeels pas in de meerjarencijfers zullen manifesteren. Op deze wijze wordt beheersing van de totale omvang van de collectieve sector problematisch. De besteding van collectieve middelen onttrekt zich op deze manier aan de budgetcontrole van het parlement. Voor de goede orde moet opgemerkt worden dat dit tendensen zijn die al langer gaande zijn en niet voor het eerst in de begroting 2014 naar voren zijn gekomen. Wel kunnen ze meerjarig een serieuze bedreiging voor de begroting vormen, omdat de risico's verplaatst worden naar onderdelen die niet onder de budgetcontrole en het budgetrecht van de Staten en binnenlandse toezichthouders vallen.

3. Vermogen en schuld

Het secretariaat zet vraagtekens bij de volledigheid van de begroting en acht een hoger tekort en een hogere schuld dan nu in de begroting is opgenomen waarschijnlijk.

De verwachting van een hogere schuld wordt verklaard door hogere betalingsachterstanden. De betalingsachterstanden aan de SVB blijken uit begrotingen en verantwoordingsdocumenten en AZV heeft al twee maanden geen premieafdrachten meer ontvangen, maar gevreesd moet worden dat dit slechts het topje van de ijsberg is. Enkele stichtingen en fondsen melden zich nu al met berichten van betalingsachterstanden. Het is mogelijk dat andere volgen waardoor herberekening van de schuld noodzakelijk is en de situatie dus ernstiger zal blijken te zijn dan nu verwacht.

De vermogenspositie van het land is zorgwekkend. Jaren van negatieve exploitatieresultaten hebben geleid tot een negatief vermogen van het land van AWG 2 miljard, waardoor er geen financiële buffers zijn en er geen weerstandsvermogen is om schokken op te vangen. Zoals vermeld zijn ook de vermogens van de fondsen inmiddels uitgeput en is onduidelijk of de effecten van de voorgenomen maatregelen op korte en lange termijn toereikend zullen zijn. Het is de vraag of de wetgeving die daartoe in de loop van dit jaar nog in uitvoering genomen moet worden tijdig af zal zijn en/of tijdig behandeld kan worden in de Staten.

Het opstellen van meerjarenramingen van tekort- en schuldcijfers wordt bemoeilijkt door de zorgwekkende situatie van het financieel beheer. Tekenend is dat de Algemene Rekenkamer als externe accountant geen uitspraak kan doen bij de jaarrekeningen

omdat deze niet te controleren zijn. De daadwerkelijke uitgaven en betalingen, de juistheid ervan en eventuele achterstanden zijn moeilijk te achterhalen.

De financiële situatie van overheidsvennootschappen lijkt positiever te zijn dan die van de centrale overheid, maar er zijn achterstanden in het opleveren van de jaarrekeningen waardoor niet duidelijk is of dit nog steeds zo is. Zeker is dat een tweetal vennootschappen in de gevarenzone verkeert (Arubus NV en Post Aruba NV), maar de financiële omvang van het risico voor de begroting daarvan, is beperkt[1]. De aanpassing van tarieven van utiliteitsbedrijven om de koopkracht te beïnvloeden en het uitkeren van superdividenden zijn niet bevorderlijk geweest voor de vermogensposities van deze bedrijven en zullen mogelijk leiden tot weer stijgende tarieven in de toekomst.

Tot slot brengt het overheidspensioenfonds APFA aanzienlijke risico’s met zich mee voor de overheidsbegroting. Aanpassingen in het pensioenstelsel zijn noodzakelijk. Er zijn weliswaar afspraken gemaakt over de pensioenvoorziening van ambtenaren maar deze zullen op korte termijn geformaliseerd en uitgewerkt moeten worden.

4. De te hanteren norm

Ten aanzien van de te hanteren norm spreekt het Koninklijk Besluit van criteria zoals die internationaal gelden voor houdbare overheidsfinanciën en van normen zoals die in andere delen van het Koninkrijk gehanteerd worden. Aan de volgende normen zou dan gedacht kunnen worden:

1. Een schuld die zich ontwikkelt in de richting van een niveau dat tot behoud van vertrouwen van kapitaalmarkten en investeerders leidt;
2. Een norm die aansluit bij de noodzaak om voldoende buitenlandse reserves te behouden[2];
3. De normen die gelden voor het land Nederland vanwege het Europese groei- en stabiliteitspact;
4. De normen die gelden voor de landen Curaçao en Sint Maarten op grond van de Rijkswet financieel toezicht.

Andere normen die gelden binnen het Koninkrijk zijn bijvoorbeeld normen waaraan de begrotingen van gemeenten, provincies en de openbare lichamen zijn gehouden. Qua takenpakket wijken deze echter zodanig af van de situatie van landen, dat deze normen niet in beschouwing genomen worden.

Afgezet tegen internationaal gehanteerde normen, ontstaat er een grote opgave voor Aruba om de schuld terug te dringen. Een schuld die zich ontwikkelt in de richting van een niveau dat tot behoud van vertrouwen van kapitaalmarkten en investeerders leidt, kan gevonden worden in onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het IMF geeft aan dat voor kleine open economieën zoals die van Aruba, een staatsschuld van ongeveer 35 à 40% BBP een goed richtsnoer vormt terwijl een schuld van boven de

---

[1] Dutchco is al lange tijd niet operationeel, maar het staat wel met een fors negatief eigen vermogen op de balans.
[2] Deze benaderingswijze is terug te vinden in de publicaties van de Centrale Bank van Aruba.

60% kan leiden tot een lagere groei[3] en zeker tot risico's om externe schokken op te vangen. Aruba had in 2008 een schuld van 41,5% BBP en was dus in de buurt van deze norm, terwijl de schuld nu 75% BBP bedraagt. Afgezet tegen deze norm, leidt de huidige begroting tot een taakstelling om de schuld gefaseerd met 35 à 40% BBP terug te dringen. In de komende jaren horen daar omvangrijke overschotten bij op de begroting van Aruba, afhankelijk van het tempo waarin men deze schuldpositie wil benaderen.

Aruba is in hoge mate afhankelijk van de toestroom van buitenlandse valuta. Met het sluiten van de Valero-raffinaderij is de lopende rekening op de betalingsbalans in de problemen gekomen, vooral vanwege de noodzakelijke invoer van fossiele brandstoffen. Om de internationale kapitaalmarkt te overtuigen om via de kapitaalrekening van de betalingsbalans gelden te blijven lenen aan Aruba, moeten de overheidsfinanciën op orde zijn. Het hanteren van een begrotingsnorm gericht op het in stand houden van de buitenlandse reserves impliceert dat niet alleen een uitspraak gedaan wordt over de omvang van de overheidsuitgaven, maar ook over de structuur van de overheidsuitgaven gericht op vergroening van de economie en terugdringing van energie-import.

Als normen worden toegepast die elders in het Koninkrijk gehanteerd worden, ontstaat weer een andere invulling van de taakstelling. Vergeleken met een maximale tekortnorm van 3% zoals die geldt voor Nederland, zal jaarlijks in ieder geval 2-3% BBP omgebogen moeten worden maar mogelijk ook meer. Afhankelijk van de nominale economische groei zal dit leiden tot een daling van de schuldquote op termijn. Echter, het tempo waarin dit gebeurt zal gering zijn en weinig vertrouwenwekkend.

Een sluitende gewone dienst en rentebetalingen van maximaal 5% van de ontvangsten (de zogenaamde rentelastnorm), een norm die geldt voor de landen Curaçao en Sint Maarten, leidt ook tot aanzienlijke taakstellingen. Rentebetalingen leggen momenteel een beslag van 15% op de ontvangsten van de centrale overheid. Als de ontvangsten van de collectieve sector genomen worden, dan daalt dit percentage tot rond de 10%. Deze cijfers impliceren dat bij een rentelastnorm van 5% de schuld in ieder geval gehalveerd moet worden. Er wordt door Aruba momenteel geld geleend voor uitgaven op de gewone dienst en er is betrekkelijk weinig ruimte voor investeringen. Hanteren van de voor Curaçao en Sint Maarten geldende normen voor Aruba heeft diverse voordelen. In de eerste plaats leidt het de overheid in de richting van een houdbare schuldquote van 35 à 40% BBP. In de tweede plaats noodzaakt het tot een herprioritering van de uitgaven in de richting van minder consumptieve uitgaven en meer investeringen die een bijdrage kunnen leveren aan een importvervangende vraag of een stimulans voor de export kunnen vormen. Zodoende kan de begroting ook een bijdrage leveren aan het terugdringen van de tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Minder consumptieve uitgaven zijn sowieso noodzakelijk omdat de

[3] Zie o.a. Amo-Yartey, C & Machiko Nartita c.s. (IMF working paper 2012/276), *The Challenges of fiscal Consolidation and Debt Reduction in the Caribbean;* IMF (2013), *Caribbean Small States: Challenges of High Debtand Low Growth*; Thacker, Nita, Sebastian Acevedo & Robert Perrelli (IMF working paper 2012)/235), *A Cross Country Perspective on Growth in the Caribbean.*

toenemende salaris- en rentebetalingen een dermate groot beslag leggen op de ruimte onder het uitgavenkader, dat andere belangrijke overheidsuitgaven niet meer aan bod komen.

Taakstellingen van een dergelijke omvang zijn niet te realiseren in één jaar, maar vragen om een meerjarige aanpak. Aangezien 2014 reeds over de helft is, lijkt het niet waarschijnlijk dat in dit jaar nog een grote bijdrage kan worden geleverd aan het oplossen van de problematiek. In plaats van het aanpassen van de begroting 2014 op dit moment, kan de toch al schaarse financieel-economische en juridische capaciteit van het land beter ingezet worden om de begroting 2015 snel in voorbereiding te nemen en de nodige wetgevingstrajecten van start te laten gaan. In het finale rapport wordt een cijfermatige opstelling gemaakt van een meerjarig maatregelenpakket dat in uitvoering kan worden genomen om de inkomsten te verhogen en de uitgaven te verlagen in het licht van een te hanteren normstelling. In het kader hiervan zal ook een nieuw uitvoeringsbeeld opgesteld moeten worden dat aanleiding kan zijn tot het opstellen van een begrotingswijziging later in het jaar. Maatregelen die in 2014 al kunnen in gaan kunnen meteen meegenomen worden in deze begrotingswijzing. Een terughoudende en behoedzame uitvoering van de begroting 2014 ligt in de rede, aangevuld met een strikte handhaving van de personeelsstop, het invoeren van voorafgaand toezicht door de minister van Financiën en de invoering van een algehele verplichtingenstop.

5. Voorlopige conclusies

De volgende conclusies kunnen, gegeven de beperkingen van het onderzoek, op dit moment getrokken worden:

1. De begrotingsproblematiek op Aruba is groot. Om weer terug te keren naar acceptabele normen is op korte termijn een overtuigend maatregelenpakket noodzakelijk dat de tekort- en schuldpositie weer terugbrengt naar houdbare niveaus;
2. De begroting is niet volledig en op onderdelen achterhaald. Van voorgenomen maatregelen is nu op onderdelen al duidelijk dat deze niet meer gerealiseerd zullen worden vanwege een gebrek aan wetgevingscapaciteit en het moment van het jaar;
3. De begroting is niet volledig omdat het slechts een deel van de werkelijkheid bevat. Publieke middelen komen niet alleen via de begroting tot besteding, maar ook door andere organen binnen de collectieve sector of PPS;
4. Het financieel beheer is niet op orde. Inzicht in de daadwerkelijke uitgaven en ontvangsten is moeilijk te verkrijgen en jaarrekeningen kunnen niet gecontroleerd worden;
5. Er bestaan geen degelijke meerjarenramingen, niet van de begroting en niet van de ontwikkelingen die van invloed zijn op de begroting.

Aruba staat voor een opgave die verder gaat dan de begroting 2014. Het is van belang dat een meerjarenperspectief wordt ontwikkeld dat leidt tot houdbare overheidsfinanciën in het licht van internationaal geldende normen. Voor 2014 geldt dat de begroting niet volledig is en dat een deel van de voorgenomen maatregelen vertraging zal oplopen. Voorkomen moet worden dat in 2014 de toch al bestaande problematiek nog groter wordt. Dit kan door het strikt toepassen van een vacature- en personeelsstop, het instellen van voorafgaand toezicht door de minister van Financiën,

het afkondigen van een verplichtingenstop en het zo snel mogelijk aanpassen en realiseren van de benodigde wetgeving. Hierdoor kunnen de in de begroting 2014 opgenomen ombuigingsmaatregelen ook daadwerkelijk tot besparingen leiden.

Overigens, en tot slot, om de begroting een zinvol sturingsinstrument te laten zijn, leidend tot gezonde overheidsfinanciën, zal in ieder geval het begrotingsjaar moeten beginnen met een vastgestelde begroting. Dat wil zeggen voor de begroting 2015, behandeling in de Staten en vaststelling voor het einde van 2014. Het behandelen van een ontwerpbegroting in de tweede helft van het al lopende jaar, zoals de afgelopen jaren het geval is geweest, maakt dat de bedoelde sturing ineffectief en de facto afwezig is. Geadviseerd wordt dan ook om met grote voortvarendheid een aanvang te maken met de begrotingsvoorbereiding 2015 en nieuwe inzichten over de uitvoering 2014 en eventuele maatregelen die in dit jaar nog genomen kunnen worden, later in het jaar in de begroting 2014 te verwerken via een begrotingswijziging.

-0-